

LA DIRETTIVA SUI SERVIZI

Perchè una direttiva sui servizi?

I servizi rivestono un'importanza particolare nelle economie post-industriali; negli ultimi anni si è assistito alla nascita di nuove categorie di servizi, fino a quel momento inesistenti, i quali hanno peraltro dato un contributo importante alla creazione di occupazione.

La libertà di prestazione di servizi è uno dei cardini del mercato interno e la sua disciplina richiede particolare attenzione da parte del legislatore, in ragione delle peculiari caratteristiche dei servizi.

Che cos'è un servizio?

Un servizio è difficile da definire, in ragione del carattere immateriale. La direttiva non dà una definizione di cose si intenda per servizio; questo perchè, nell'ordinamento dell'Unione, la disciplina dei servizi si applica in maniera residuale, ovvero nel momento in cui non si applicano le discipline relative agli altri fattori di produzione. Secondo il TFUE, i servizi comprendono più precisamente attività di carattere industriale, commerciale, artigianale, e attività delle libere professioni. In ogni caso, deve sempre trattarsi di un'attività non salariata (quindi non si tratta di lavoro dipendente bensì autonomo) ma retribuita.

Quali servizi rientrano nella direttiva?

Nella direttiva rientra un'ampia gamma di attività di servizi, forniti sia da singoli che da imprese, quali:

- Il commercio e la distribuzione, compresa la vendita all'ingrosso e al dettaglio di beni e servizi
- i servizi nel settore delle costruzioni
- i servizi artigianali
- la maggior parte dei servizi professionali, quali i servizi di consulenza legale e fiscale o quelli prestati da architetti, ingegneri, contabili, periti, veterinari
- i servizi legati alle imprese, come la manutenzione degli uffici, la consulenza aziendale e in materia di brevetti, l'organizzazione di eventi, la pubblicità, i servizi di ricerca del personale
- i servizi nel settore del turismo (agenzie di viaggio, guide turistiche)
- i servizi ricreativi (centri sportivi, parchi di divertimento)
- l'installazione di apparecchiature e i servizi di manutenzione
- i servizi d'informazione, come portali web, agenzie di stampa, editoria, programmazione informatica

- i servizi di ristorazione e di alloggio (hotel, ristoranti, servizi di catering)
- le attività educative e di formazione, come università private, scuole guida o di lingue
- i servizi di noleggio o di leasing, compreso il noleggio d'auto
- i servizi immobiliari
- i servizi domestici (ad es.: servizi di pulizia, baby sitters, servizi di giardinaggio)

Sono escluse dalla direttiva diverse attività di servizi, in particolare i servizi finanziari, le reti di telecomunicazione, i servizi di trasporto, quelli sanitari, i servizi audiovisivi, le attività di gioco d'azzardo e alcuni servizi sociali.

Cosa si intende per libertà di prestazione di servizi?

La libera prestazione di servizi permette ad un cittadino stabilito in uno Stato membro dell'UE di esercitare la propria attività in maniera temporanea in un altro Stato membro. Affinché ci sia libera prestazione deve esserci un attraversamento di frontiera. Normalmente si tratta di un'attività temporanea, ma questo non è il criterio più importante; se ad esempio un avvocato italiano si reca tutti i giorni in Francia al fine di esercitare la propria professione, egli esercita non la libera prestazione di servizi ma la libertà di stabilimento, in quanto la sua attività è di fatto pienamente integrata nel contesto socio-economico francese, e non italiano.

Se il requisito fondamentale è l'attraversamento di frontiera, si possono avere 4 diversi tipi di situazione:

- il servizio attraversa la frontiera (ad esempio una consulenza prestata via email)
- il prestatore attraversa la frontiera (ad esempio un consulente informatico che si reca dal cliente in un altro Stato membro)
- il destinatario attraversa la frontiera (un turista italiano che si reca in Austria)
- sia prestatore che destinatario attraversano la frontiera (una guida italiana che lavora in Francia e un turista austriaco che si reca in questo paese in vacanza)

Che cosa implica la libera prestazione di servizi? Che cosa la differenzia dallo stabilimento?

La libertà consiste nel fatto di poter esercitare la propria professione secondo le modalità e le condizioni esistenti nella legislazione dello Stato in cui si è stabiliti; lo Stato in cui il servizio viene prestato potrà imporre solo alcuni requisiti e dovrà, per così dire, “fidarsi” del modo in cui la professione è regolamentata nel paese d'origine. Naturalmente, ciò trova una spiegazione di fondo nel fatto che la prestazione sia saltuaria.

Al contrario, la libertà di stabilimento implica la possibilità, per il cittadino dell'Unione, di esercitare un'attività economica stabile in uno Stato membro diverso da quello di cui è cittadino.

Qui, viceversa, l'attività in questione è pienamente integrata nello Stato in cui il cittadino si stabilisce.

Se questi principi sono ben chiari nella giurisprudenza della Corte e nei Trattati, che bisogno c'era di una direttiva sui servizi?

L'esigenza di una direttiva è nata da una serie di fattori: la natura delicata dei servizi (in particolare si pensi all'asimmetria informativa – vale a dire la disparità di informazioni fra prestatore e destinatario); l'allargamento dell'Unione e la preoccupazione di dover competere con servizi offerti a costi molto inferiori offerti dai nuovi Stati membri ; il desiderio di rendere la prestazione più semplice; l'opportunità di consentire alle imprese, specialmente le piccole, un maggiore sfruttamento del potenziale offerto dal mercato interno.

L'obiettivo della direttiva sui servizi è quello di configurare l'accesso ai mercati degli Stati membri in maniera da eliminare tutti gli ostacoli arbitrari e mantenere quelle norme negli Stati membri che sono appropriate e non discriminatorie.

Quali sono le novità proposte dalla direttiva?

La direttiva impone una serie di obblighi in capo agli Stati, indipendentemente dal fatto che si tratti di prestazione di servizi oppure di stabilimento:

- semplificare le procedure e le formalità per l'accesso alla prestazione di servizi
- istituire uno sportello unico presso il quale è possibile espletare tutte le formalità per la prestazione di un servizio
- garantire che gli operatori economici abbiano accesso a determinate informazioni, fra cui i requisiti che il prestatore deve rispettare, i mezzi di ricorso esistenti in caso di controversia con le autorità competenti, i dati di associazioni dalle quali possono ottenere assistenza tecnica; le informazioni devono essere comunicate in un linguaggio chiaro e devono essere accessibili anche a distanza
- sia i prestatori che i destinatari devono poter ottenere assistenza dalle autorità competenti; tuttavia, questo non deve intendersi come obbligo di prestare assistenza legale in singoli casi
- le procedure e le formalità relative all'accesso ad un'attività e al suo esercizio devono poter essere espletate con facilità, a distanza e per via elettronica, mediante lo sportello unico e le autorità competenti
- le procedure devono essere chiare e garantire imparzialità ed obiettività; non devono essere dissuasive né complicare o ritardare indebitamente la prestazione del servizio; devono essere facilmente accessibili e gli oneri per i richiedenti devono essere ragionevoli e commisurati ai costi delle procedure; la risposta deve essere data entro un termine ragionevole ed entro un termine reso

pubblico in precedenza.

Un esempio di azione che l'Unione ha già intrapreso al fine di adeguarsi a questi principi è una decisione del febbraio 2011 che impone agli Stati di dotarsi degli strumenti tecnici necessari al fine di espletare le procedure tramite gli sportelli unici con l'utilizzo della firma digitale.

Cosa stabilisce la direttiva in merito alla libertà di stabilimento?

Al fine di esercitare la libertà di stabilimento, il prestatore deve rispettare le regole dello Stato in cui si stabilisce fra cui, ad esempio, l'ottenimento di un'autorizzazione; tuttavia la direttiva impone dei limiti a ciò che questo Stato può richiedere.

I regimi di autorizzazione per la prestazione di servizi sul territorio di uno Stato possono infatti essere imposti solo a determinate condizioni:

- il regime non è discriminatorio
- il regime è necessario per perseguire motivi imperativi di interesse generale
- l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva

I criteri che ispirano questi regimi devono essere chiari ed oggettivi, trasparenti ed accessibili e resi pubblici preventivamente. Inoltre, i requisiti imposti non devono riprodurre quelli già esistenti nello Stato di origine.

L'autorizzazione non ha una durata predeterminata, a meno che non sia rinnovata automaticamente oppure che non esista un motivo di interesse generale per imporre un limite temporale.

In base alla direttiva, quali sono i requisiti vietati ai fini dello stabilimento?

- non può esistere alcun requisito basato sulla cittadinanza oppure, per le persone giuridiche, sulla sede legale
- non è possibile vietare al prestatore di essere iscritto in diversi albi professionali o di essere stabilito in diversi Stati membri
- è vietato subordinare l'autorizzazione ad una verifica, caso per caso, della necessità economica di quel servizio, oppure dell'impatto che la prestazione del servizio avrebbe sull'economia dello Stato ospite
- è vietato il coinvolgimento di operatori concorrenti nella concessione dell'autorizzazione
- è vietato obbligare il prestatore a sottoscrivere un'assicurazione nel territorio dello Stato ospite

Per altre categorie di requisiti (esempio tariffe massime o minime; numero di dipendenti) saranno gli Stati a dover valutare se essi rispondono ai requisiti di necessità, non discriminazione e proporzionalità.

Cosa stabilisce la direttiva riguardo alla libera prestazione?

Al fine di esercitare l'attività in regime di libera prestazione, non è necessaria alcuna autorizzazione; tuttavia, gli Stati ospiti possono imporre altri requisiti. I criteri che limitano l'imposizione di questi requisiti sono simili a quelli affermati in merito allo stabilimento: requisiti non devono essere discriminatori, e devono rispettare i principi di necessità e proporzionalità. Alcuni requisiti sono vietati, fra cui l'obbligo di essere stabilito in quello Stato, l'obbligo di ottenere un'autorizzazione oppure l'obbligo di dotarsi di una determinata infrastruttura.

Tuttavia, lo Stato ospite può imporre requisiti relativi alla prestazione di un'attività di servizi qualora siano giustificati da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o tutela dell'ambiente.

In evidenza

La direttiva sui servizi codifica la giurisprudenza consolidata sulla prestazione di servizi e, allo stesso tempo, introduce alcune novità. Determinate disposizioni rendono infatti più semplice, per l'operatore economico dell'Unione, l'esercizio della propria attività:

- l'esistenza di sportelli unici
- gli obblighi in materia di trasparenza
- la semplificazione amministrativa
- l'elencazione precisa dei requisiti che gli Stati non possono in alcun modo imporre

Gli Stati possono imporre, al fornitore di servizi sul proprio territorio, di sottostare ad un regime di autorizzazione, il quale però deve rispettare i principi di non discriminazione, necessità, proporzionalità. Per quanto riguarda la prestazione, il fornitore risponde, in linea di principio, ai requisiti del paese di origine, ad eccezione di alcuni ambiti che la direttiva elenca (ordine pubblico, sicurezza pubblica etc) nei quali anche lo Stato ospite può imporre condizioni.

Per approfondire:

http://ec.europa.eu/internal_market/top_layer/index_19_en.htm

http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm

http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/